COMISIÓN DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

(Sesión celebrada el día 29 de mayo de 2018).

SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 17:09).

–Damos la bienvenida al señor director del Instituto de Derecho Constitucional, profesor titular doctor Ruben Correa Freitas. Es un gusto recibirlo.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Muchas gracias; el gusto es mío.

Señora presidenta y señores miembros de la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Senadores: en primer lugar, quiero agradecer la invitación que me han hecho para comparecer ante esta asesora y así poder informar acerca del proyecto de ley sobre inmuebles urbanos vacíos y degradados –remitido por el Poder Ejecutivo–, el cual tiene una muy interesante y extensa exposición de motivos en la que se explican la filosofía y las características generales de la iniciativa.

En segundo término, debo aclarar que, como profesor de derecho constitucional, me abocaré exclusivamente a analizar el tema constitucional de la propiedad y a ver en qué medida el proyecto de ley se ajusta a la Constitución. ¿Por qué? Porque el proyecto de ley –que tiene un total de treinta y cuatro artículos– abarca aspectos que son de derecho procesal, razón por la cual quizás sea importante y oportuno convocar al Instituto de Derecho Procesal y, eventualmente, a algún otro instituto, como podrían ser, por ejemplo, el Instituto de Derecho Civil y el Instituto de Derecho Administrativo.

La iniciativa está articulada de tal manera que, básicamente, nos encontramos con todo el procedimiento que se desarrolla para poder declarar la calidad de inmuebles vacíos y degradados. Además, de acuerdo con lo que he leído del texto, se cumple con las garantías del debido proceso previstas en los artículos 12, 18 y 66 de la Constitución de la república, en la medida en que se da intervención al juez competente, es decir, al Poder Judicial, y es la Justicia, en definitiva, la que resuelve si se hace lugar –o no– a la solicitud de declaración de inmueble vacío o degradado.

Lo que me interesa –y entiendo que es de mi competencia, como director del Instituto de Derecho Constitucional– es analizar el tema desde el punto de vista constitucional, concretamente, con respecto a la propiedad.

Como saben los señores miembros de la comisión, la propiedad es uno de los derechos consagrados por la Constitución de la república. En tal sentido, nos encontramos con que su artículo 7.º prevé que los habitantes de la república tienen el derecho a ser protegidos en el goce, entre otros, del derecho de propiedad y, a continuación, dice «Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieren por razones de interés general».

Ahora bien; el artículo fundamental en esta materia es el 32 de nuestra carta, el cual establece dos aspectos o dos situaciones. Este artículo se refiere, por un lado, a la limitación del derecho de propiedad y, por otro, a la privación del derecho de propiedad. Son dos hipótesis que se prevén allí. La primera frase del artículo 32 dice: «La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieren por razones de interés general». Quiere decir que el constituyente estableció, por un lado, que la propiedad es un derecho inviolable, pero que está sujeto a lo que dispongan las leyes por razones de interés general. Es decir que la Constitución establece dos límites en este sentido. El primero de ellos es que debe existir ley, en sentido orgánico formal, esto es, un acto jurídico sancionado por el Poder Legislativo siguiendo el procedimiento previsto por la Constitución para la sanción de las leyes. En otros términos, un decreto de un gobierno departamental,

que tiene fuerza de ley en su jurisdicción, no puede limitar el derecho de propiedad. El vocablo «leyes» refiere exclusivamente a los actos jurídicos emanados del Poder Legislativo, de acuerdo con el procedimiento previsto por la Constitución para la sanción de las leyes.

El segundo límite que establece la Constitución es que sea por razones de interés general. Acá es donde encontramos el problema de definir qué es el interés general. Se trata de un concepto jurídico indeterminado, es decir que no hay una definición en la Constitución ni en la doctrina; la jurisprudencia no tiene una única definición del interés general. En este sentido Justino Jiménez de Aréchaga, en el Tomo I de *La Constitución Nacional* –páginas 226 y 227–, dice lo siguiente respecto del interés general: «No hay en la Constitución una definición del concepto. Es un término más amplio que el de orden público sin que este otro tampoco haya sido objeto de una definición constitucional. El interés general deberá ser apreciado según un juicio de razonabilidad. De todas maneras, conviene establecer que el juego de otras disposiciones constitucionales, en cierta medida contiene o limita la noción del interés general y pone una valla a las normas que el legislador dicte en función de este concepto».

En definitiva, es el legislador quien debe decidir, discrecionalmente, cuándo nos encontramos frente al interés general. Es un concepto que debe delimitar el legislador y luego será la Suprema Corte de Justicia, en el contralor de constitucionalidad de las leyes quien, en definitiva, definirá si ese interés general viola o no la Constitución, es decir, si se adecua o no a la Constitución.

En este sentido, debo recordar la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

En sentencia n.º 60/78, la Suprema Corte de Justicia, citando doctrina y jurisprudencia argentina, ha dicho: «Ni el derecho de usar y disponer de la propiedad ni ningún otro derecho reconocido por la Constitución reviste el carácter de absoluto. Un derecho ilimitado sería una concepción antisocial. Reglamentar un derecho es limitarlo, es hacerlo compatible con el derecho de los demás dentro de la comunidad y con los intereses superiores de ésta última».

En otra sentencia, la n.º 152/91, la Suprema Corte de Justicia expresa: «El interés general a que se refiere la Constitución no significa el interés de todos los habitantes de la república, sino el de los grupos o sectores dignos de esa protección de la ley por encontrarse enfrentados a determinadas situaciones que deben ser contempladas en justicia». Y sigue diciendo la Suprema Corte de Justicia: «[…] la Corte deberá limitarse a constatar si en concreto se han observado por el legislador las razones de interés general requeridas por la Constitución».

Luego, en sentencia n.º 42/93, ha dicho la Suprema Corte de Justicia sobre este tema: «Del mismo modo se acepta y se mantiene el criterio de que es potestad de la Corporación –es decir, de la Suprema Corte de Justicia– aplicar reglas de razonabilidad cuando juzga si el motivo justificativo de la ley está o no basado en el concepto de interés general». Incluso, la Suprema Corte de Justicia ha aceptado que el concepto de interés general es evolutivo y variable. Creo que esto es importante porque, naturalmente, el concepto de interés general depende del momento histórico en que se considere dicho interés general, pues no es el mismo el interés general que podían considerar nuestros constituyentes de 1830 que el que tenemos hoy en día.

En este sentido, quiero citar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. ¿Por qué? Porque, concretamente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto de San José de Costa Rica del año 1969, en el artículo 30 establece: «Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas». Y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sentencias y en opiniones consultivas, sobre el concepto de interés general, ha dicho lo siguiente: «La Corte ha interpretado el alcance de las razones de interés general, en el sentido de que las leyes deben de ser adoptadas en función del bien común, concepto que debe de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático.

Las restricciones dictadas por razones de interés general tienen que resultar necesarias en una sociedad democrática, tiene que existir una necesidad social imperiosa. Las razones de utilidad pública e interés social a que se refiere la Convención comprenden todos aquellos bienes que por el uso a que serán destinados permitan el mejor desarrollo de una sociedad democrática». Esto está recogido en el libro *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, publicado por la fundación Konrad Adenauer, que comenta la convención con la jurisprudencia y las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esto está concretamente en la página 718.

Ahora paso al proyecto de ley. El artículo 1.º dice: «Se declara de interés general el cumplimiento de los deberes relativos a la propiedad inmueble urbana, en los términos previstos en esta ley».

Y luego el artículo 2.º establece, como objeto de la ley: «La presente ley tiene por objeto promover el cumplimiento de los deberes relativos a la propiedad inmueble, de forma de evitar y revertir los procesos que conjugan el vacío y la degradación de inmuebles urbanos».

El proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo implica o supone una limitación al derecho de propiedad en determinadas situaciones de hecho que prevé la ley. En este sentido, el Capítulo II se refiere a inmuebles vacíos y degradados. En el artículo 4.º se define lo que se entiende por inmueble vacío, y el artículo 5.º refiere al inmueble degradado y, a su vez, lo subdivide en inmueble en situación de ruina, inmueble deteriorado e inmueble con edificación paralizada.

Debemos plantearnos, entonces, si este proyecto de ley se ajusta a la Constitución uruguaya. En ese sentido, debo decir que a partir de la Constitución de 1934 la propiedad tiene una función social. Bajo las Constituciones de 1830 y de1918, la propiedad era considerada sagrada e inviolable. La definición de sagrada e inviolable fue modificada en la Constitución de 1934, de tal manera que se permite que el legislador pueda limitar el derecho de propiedad e inclusive privar del derecho de propiedad, como lo prevé el artículo 32 de la Constitución, en los casos de necesidad o utilidad pública, que es lo que conocemos comúnmente como expropiación, en cuyos casos se exige que la indemnización deba ser previa, mediante una justa y previa compensación.

En definitiva, considero que el proyecto de ley se ajusta a lo previsto por la Constitución uruguaya en cuanto a la limitación del derecho de propiedad y a su filosofía en cuanto a que considera a la propiedad como una función social. Por lo tanto, en estas hipótesis que prevé la ley, es indudable que existen razones de interés general, como las relativas al urbanismo, medioambiente, salud y seguridad para evitar que en los centros urbanos tengamos inmuebles vacíos o degradados, ya sea en estado de ruina, deterioro o en edificación paralizada.

Indudablemente, conviene al interés general que estas situaciones sean, en primer lugar, corregidas por los propietarios –cosa que está prevista en la ley–, quienes serán intimados para adoptar las medidas necesarias e imprescindibles a fin de que el inmueble vuelva a estar en condiciones. De lo contrario, el juzgado competente del Poder Judicial declarará la situación de inmueble vacío o degradado y procederá a la venta judicial del mismo. En el propio proyecto de ley se prevé que los que tengan interés en el bien o tengan derecho a él podrán comparecer y oponerse, y eventualmente, en el caso de que se produzca la venta judicial del inmueble, tendrán el derecho de cobrar lo que resulte de la misma.

Creo que la filosofía del proyecto de ley es adecuada y buena para, de alguna manera, corregir situaciones que vemos sobre todo en la ciudad de Montevideo. Quienes hemos viajado por Europa, vemos cómo los europeos se preocupan de rescatar y cuidar el urbanismo y la arquitectura de la ciudad.

Hace poco viajé a España, recorrí varias ciudades y realmente me maravillé de ver cómo allí cuidan la arquitectura, el urbanismo y el medioambiente.

Creo que una ley de esta naturaleza va a ser muy importante para nuestro país y, en definitiva, va a motivar a aquellos propietarios que han descuidado sus inmuebles por diversas razones –a veces familiares, como sucesiones interminables– y va a ayudar a que ellos mismos se encarguen de darle el destino que corresponde, evitando de esta manera la venta judicial. En definitiva, creo que esto será un acicate, una ayuda, para que muchos propietarios adopten las medidas pertinentes para evitar tener inmuebles vacíos, lo que sucede en algunos casos por dejadez o porque la persona no tiene necesidades económicas y, en otros, porque, quizás, ha faltado iniciativa. En ese sentido, el legislador está promoviendo, de alguna manera, una mayor inversión en este tipo de inmuebles.

Por ahora esto es lo que tengo para informar a la comisión y quedo a las órdenes por cualquier consulta que se quiera formular.

SEÑOR ALCORTA.- Antes que nada, agradezco al doctor Correa Freitas su valioso aporte. Siempre es muy bueno recibir el consejo de los que llevan años en esto. Coincidimos totalmente en que se trata de una ley garantista de los derechos. La duda que se me plantea tiene que ver con casos típicos en mi

departamento –Maldonado– de proyectos de edificios que son vendidos desde el pozo y luego queda justamente solo el pozo, porque las empresas constructoras se funden pero los propietarios ya pagaron por esos apartamentos. En ese sentido, creo que esta ley permitiría solucionar ese tema para el que estuvimos muchos años buscando una alternativa. Varias veces conversé sobre esto cuando yo estaba en la intendencia. Esos edificios juntan mugre y ratas y, además, muchas veces se encuentran en lugares de interés turístico y departamental. Las intendencias no teníamos facultades para hacer algo al respecto, pero ahora se haría algo por ley nacional. Aquí se habló algo en cuanto a que había que hacer notificación personal; en lo personal, creo que eso no es así, pues se hace por edicto. ¿Es así?

SEÑOR CORREA FREITAS.- Exacto.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradezco al doctor Correa Freitas el tiempo que se ha tomado para concurrir aquí a informarnos. Cada uno de nosotros informará a la bancada correspondiente sobre el informe que nos ha dado, así como el de otros especialistas que han venido. Ya estuvieron aquí representantes de la cátedra de Derecho Civil y de Derecho Procesal e hicieron también algunas puntualizaciones. Así que procesaremos toda la información recibida y la elevaremos a nuestras bancadas.

Ha sido un gusto recibirlo.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Muchas gracias, señora presidenta.

(*Se retira de sala el doctor Correa Freitas).*

(Ingresa a sala el presidente de la comisión directiva de la Cámara Inmobiliaria Uruguaya, señor Wilder Ananikian).

SEÑORA PRESIDENTA.- La Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial tiene el gusto de recibir al presidente de la comisión directiva de la Cámara Inmobiliaria Uruguaya, señor Wilder Ananikian, a fin de escuchar su opinión acerca del proyecto de ley sobre «Inmuebles urbanos vacíos y degradados».

SEÑOR ANANIKIAN.- En nombre de la Cámara Inmobiliaria Uruguaya les agradecemos la invitación.

En esta oportunidad, si bien no tuvimos tiempo para traer un estudio relativo a este proyecto de ley, quisimos comparecer ante la comisión para manifestar nuestra voluntad de colaborar en un tema tan delicado como el de las viviendas degradadas. Todos sabemos que tenemos gente durmiendo en las calles y que hay inmuebles que no pagan impuestos, que están tapiados o han sido usurpados por gente que, incluso, está colgada de UTE que continúa dándoles el servicio por una cuestión humanitaria. Por esta razón, solicito a la comisión que nos dé un plazo para que se reúna la directiva de nuestra comisión, y así entregarles un documento formal con la opinión de la Cámara Inmobiliaria.

SEÑORA PRESIDENTA.- Nosotros vamos a seguir tratando este proyecto la semana próxima, de manera que les agradecemos que nos puedan hacer llegar el informe por *mail*.

SEÑOR ANANIKIAN.- Con mucho gusto les haremos llegar nuestra posición. Lo que ocurre es que no llegamos a tiempo. Es más, le pedí a uno de los directivos que me acompañara, porque conoce muy bien este tema, pero está trabajando con gente del exterior y no pudo comparecer. Dentro de la Comisión Directiva tenemos gente que está especializada en distintos temas y él domina este tema puntualmente. Lamentablemente no pudo estar presente hoy aquí, pero sí está trabajando en torno a esto. Creo que entre lunes y martes podemos enviarles nuestra opinión.

SEÑORA PRESIDENTA.- El martes tenemos reunión de comisión nuevamente, de manera que le agradezco si nos pueden enviar el informe el día lunes.

Igualmente nos gustaría conocer su posición, si ya tiene alguna opinión formada sobre el tema.

SEÑOR ANANIKIAN.- Estuve leyendo la exposición de motivos y todo este trabajo, y nos gustaría traer alguna información comparada con otros países de la región. La Cámara Inmobiliaria Uruguaya tiene 1000 socios en todo el país. Tenemos 12 cámaras asociadas en el interior y hay unas 26.000 personas trabajando dentro del sector. Además, integramos la Confederación Inmobiliaria Latinoamericana, en la que participan 19 países, y tenemos mucha información, a este respecto y a otros, de cómo funcionan los mercados, el informalismo, y cómo se está yendo a los asentamientos en algunos casos. Este es un mercado que por supuesto no pasa por ningún circuito formal, pero es a donde está yendo lamentablemente hoy el público, porque le venden el «dentre». En lo personal, cada vez que paso por la Avenida 9 de Julio veo la Villa 31 –que los señores senadores sabrán dónde está– que hoy está en un 5.º piso, tiene rejas, aire acondicionado e, incluso, servicio de transporte escolar interno. Por lo tanto, ese es un problema de informalismo que también se da aquí, con los loteos en lugares por los que hace muchos años no se paga contribución inmobiliaria. Sin duda, se trata de un tema al que hay que hincarle el diente porque hay mucha vivienda vacía, cerrada, que es necesario volcar al mercado de alguna manera.

SEÑOR ALCORTA.- Quiero agradecer a nuestro invitado por su presencia. Agradecemos el informe que nos van a enviar porque seguramente tienen datos que no conocemos. Esto se da acá en Montevideo y también en otros departamentos.

SEÑOR ANANIKIAN.- Así es, nuestro país tiene muchas realidades y la del interior es diferente. Nuestros socios tienen problemáticas diferentes.

En función de todo eso vamos a tratar de aportar los datos más precisos que podamos tener.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos a nuestro invitado su presencia y quedamos a la espera de su informe.

Se levanta la sesión.

(Son las 18:11).